

Justitsministeriet  
Slotsholmsgade 10  
1216 København K  
Danmark

WILDERS PLADS 8K  
1403 KØBENHAVN K  
TELEFON 3269 8888  
MOBIL 91325771  
MORA@HUMANRIGHTS.DK  
MENNESKERET.DK

DOK. NR. 23/02918-2

22. JANUAR 2024

## HØRINGSSVAR OM GENNEMFØRELSE AF FLERÅRSAFTALE FOR DOMSTOLENE 2024-27 M.V.

Justitsministeriet har ved e-mail af 14. december 2023 anmodet om Institut for Menneskerettigheders eventuelle bemærkninger til lovforslag om ændring af retsplejeloven, straffeloven, lov om fuldbyrdelse af straf m.v., færdselsloven og flere andre love (Gennemførelse af flerårsaftale for domstolene 2024-27 m.v.).

Instituttet indleder med at sammenfatte de væsentligste bemærkninger.

### SAMMENFATNING

Med lovudkastet foreslår Justitsministeriet en lang række ændringer af navnlig retsplejeloven, der skal implementere den politiske flerårsaftale fra november 2023 om domstolenes økonomi for 2024-2027. Aftalen er indgået af regeringen og Folketingets øvrige partier.

Med aftalen tilføjer regeringen og aftalepartierne i alt ca. 2,3 mia. kr. til domstolene over aftaleperioden. Derudover skal der gennemføres en række forenklinger af retsplejen på baggrund af anbefalinger fra henholdsvis det såkaldte Rørdam-udvalg og Retsplejerådet.<sup>1</sup>

Hovedparten af de forslag, som er indeholdt i lovforslaget, har været behandlet af Rørdam-udvalget, der i juni 2023 afgav en række anbefalinger, som skulle medvirke til at smidiggøre og effektivisere sagsbehandlingen ved domstolene.<sup>2</sup>

Lovforslaget har til formål at vende den udvikling, der har været

---

<sup>1</sup> <https://www.justitsministeriet.dk/wp-content/uploads/2023/11/Aftaletekst-om-ny-fleraarsaftale-for-domstolene-2024-2027-1.pdf>

<sup>2</sup> <https://www.ft.dk/samling/20222/almdel/reu/bilag/222/2728590.pdf>

igennem flere år, hvor sagsbehandlingstiderne i både civile sager og straffesager er steget betragtelig ved de danske domstole.

Institut for Menneskerettigheder anser det for positivt, at der med den politiske aftale afsættes betragtelige midler til at nedbringe sagsbehandlingstiderne ved de danske domstole.

Institut for Menneskerettigheder finder samtidig, at effektiviseringer i domstolssystemet kan indebære retssikkerhedsmæssige tilbageskridt, som er af væsentlig betydning i betragtning af den centrale rolle, som domstolene spiller i vores retsstat.

Det er Institut for Menneskerettigheders vurdering, at enkelte af de forslag, der lægges op til med lovændringen, er retssikkerhedsmæssigt betænkelige. Det drejer sig om forslaget om at udvide brugen af udeblivelsesdomme og forslaget om, at visse straffesager skal gennemføres uden brug af lægdommere.

Instituttet vurderer desuden, at forslaget om at udvide småsagsprocessen (fremover benævnt "den forenkede proces") og forslaget om at forhøje ankebegrænsningen i civile sager kan medføre en svækkelse af borgernes retssikkerhed.

Det skal bl.a. ses i lyset af, at den forenkede proces indebærer en reduceret adgang til at blive tilkendt sagsomkostninger, da det forudsættes, at parterne ikke har behov for advokatbistand under sagens forberedelse. Borgere, der har brug for kvalificeret juridisk rådgivning og sparring, er derfor i vidt omfang henvist til enten selv at betale en advokat eller at søge om offentlig retshjælp.

Adgangen til offentlig retshjælp har imidlertid været stærkt kritiseret de seneste år, da visse borgere ikke har reel og tilstrækkelig adgang til kvalificeret juridisk rådgivning.

De retssikkerhedsmæssige udfordringer, der er forbundet hermed, risikerer at blive forstærket af, at forslaget vil udvide den forenkede proces samt hæve ankebegrænsningen for civile sager. Det skal bl.a. ses i lyset af, ankebegrænsningen som udgangspunkt vil omfatte alle de sager, der i dag behandles som småsager.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler på den baggrund, at lovforslaget ændres, således at:

- den del af forslaget, der indebærer en øget brug af udeblivelsesdomme, udgår.

- den del af forslaget, der indebærer, at domsmænds medvirken undtages i alle straffesager, hvor der ikke bliver spørgsmål om højere straf end 30 dages fængsel, udgår.
- Justitsministeriet hurtigst muligt genoptager udvalgsarbejdet om retshjælp og fri proces, og at udvalgets anbefalinger gennemføres snarest muligt.

### **ØGET BRUG AF UDEBLIVELSESDOMME**

Med lovudkastet foreslås det, at grænsen for brugen af udeblivelsesdomme hæves fra fængselsstraf i op til 6 måneder til fængselsstraf i op til 1 år.

Udeblivelsesdomme er domme i straffesager, der fremmes, selvom den tiltalte ikke er mødt i retten.

Forslaget indebærer, at hvis tiltalte er udeblevet på trods af lovlig forkyndelse, kan tiltalte fremadrettet idømmes en ubetinget fængselsstraf på op til 1 år. Forkyndelse sker i praksis som udgangspunkt ved, at meddelelsen sendes til tiltalte med Digital Post, og forkyndelse anses for sket, når tiltalte har behandlet meddelelsen (åbnet, flyttet eller slettet den), jf. retsplejelovens § 156 c.

Det følger af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols (EMD) praksis om EMRK artikel 6, at tiltalte i en straffesag har ret til at være til stede under hovedforhandlingen.<sup>3</sup> Beskyttelsen er ikke til hinder for, at en straffesag i visse tilfælde kan gennemføres uden tiltaltes tilstedeværelse. EMD har imidlertid fastslået, at det er en betingelse for, at en straffesag kan gennemføres i tiltaltes fravær, at myndighederne har gjort sig rimelige anstrengelser for at gøre tiltalte bekendt med, at der er indledt en straffesag mod vedkommende.<sup>4</sup> Er der tvivl om, hvorvidt tiltalte er behørigt indkaldt til hovedforhandlingen, påhviler det de nationale myndigheder at afklare denne tvivl.<sup>5</sup>

Rørdam-udvalget fandt i forbindelse med sin behandling af forslaget, at en hævelse af grænsen for udeblivelsesdomme ikke vil ændre grundlæggende ved den danske ordning. Udvalget bemærkede, at spørgsmålet, om hvor grænsen skal ligge, i høj grad er et politisk

---

<sup>3</sup> Se bl.a. EMD's dom i Colozza mod Italien, dom af 12. februar 1985, pr. 27

<sup>4</sup> Se bl.a. EMD's domme i Colozza mod Italien, dom af 12. februar 1985, pr. 28 og F.C.B mod Italien, dom af 28. august 1991 pr. 33, samt T mod Italien, dom af 12. oktober 1992, pr. 27-29.

<sup>5</sup> Se EMD's dom i Somogyi mod Italien, dom af 18. maj 2005, pr. 73-74.

spørgsmål. Udvalget fremhævede dog samtidig, at det er relativt kort tid siden, at grænsen blev forhøjet til 6 måneder.

Selvom forslaget næppe er i strid med konventionen, vurderer Institut for Menneskerettigheder, at den omfattende brug af udeblivelsesdomme forringer den tiltaltes retsstilling betragteligt.

Det skyldes navnlig, at tiltaltes tilstedeværelse er en afgørende forudsætning for, at tiltalte kan tilrettelægge sit forsvar på en effektiv måde, herunder ved at imødegå eksempelvis vidneudsagn og andre beviser. Tiltaltes tilstedeværelse er desuden afgørende for, at retten kan vurdere pålideligheden af tiltaltes eventuelle forklaring over for andre beviser i sagen, samt vurdere om der f.eks. foreligger formildende omstændigheder i sagen.

Disse vigtige hensyn til den tiltaltes retssikkerhed skal holdes op mod, at ændringen ifølge Rørdam-udvalget alene vil frigøre ca. 0,2 mio. kr. årligt fuldt indfaset.<sup>6</sup>

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at den del af forslaget, der indebærer en øget brug af udeblivelsesdomme, udgår.

#### **BEGRÆNSNING I BRUGEN AF DOMSMÆND**

Efter grundlovens § 65, stk. 2, skal der medvirke lægmænd i domstolenes afgørelse i straffesager. Grundloven overlader det dog til lovgivningsmagten at bestemme, i hvilke straffesager der skal medvirke lægmænd, og i hvilken form de skal medvirke.

Det fremgår af forarbejderne til grundloven, at baggrunden herfor bl.a. er, at afgørelsen af, om det er bevist, at en tiltalt er skyldig i en forbrydelse, i mindre grad forudsætter juridiske studier end en rigtig dømmekraft, og at "den sunde men dog dannede Forstand som med et uhildet og redeligt Blik betragter Forholdene vil komme til det rigtige Resultat". I forhold til domstolenes (juridiske) dommere anføres det desuden, at "den som udelukkende helliger sig til eet Fag let forledes til Eensidighed".<sup>7</sup>

Der medvirker i dag som udgangspunkt domsmænd i alle straffesager, som kan medføre fængselsstraf. Der medvirker dog ikke domsmænd i

---

<sup>6</sup> <https://www.ft.dk/samling/20222/almdel/reu/bilag/222/2728590.pdf>, side 34.

<sup>7</sup> Beretning om Forhandlingerne paa Rigsdagen 1848-49, spalte 2488 og 2492 (se [https://tekster.kb.dk/jura-docs/g02\\_fuld\\_grundlov2.pdf](https://tekster.kb.dk/jura-docs/g02_fuld_grundlov2.pdf))

tilståelsessager, søstraffesager med sagkyndige retsmedlemmer og visse sager om grovere overtrædelse af færdselsloven.

Sidstnævnte drejer sig navnlig om sager om spirituskørsel, kørsel under påvirkning af bevidsthedspåvirkende stoffer, kørsel uden kørekort eller i frakendelsestiden samt visse grove hastighedsovertrædelser.

Baggrunden herfor er ifølge bemærkningerne, at disse færdselssager typisk har en bevismæssigt ukompliceret karakter, og at sanktionen udmåles efter faste retningslinjer (se forslaget almindelige bemærkninger, pkt. 2.1.1.3.).

Den foreslåede ændring lægger op til at indføre en generel grænse for, hvornår der skal medvirke domsmænd i straffesager. Ændringen vil betyde, at der ikke vil skulle medvirke lægdommere (domsmænd) i straffesager, hvor anklagemyndigheden nedlægger påstand om frihedsstraf i til og med 30 dage. (se forslaget almindelige bemærkninger, pkt. 2.1.2.).

Forslaget vil ifølge Rørdam-udvalget betyde, at godt hver femte domsmandssag (svarende til ca. 22 pct.), der i dag behandles i byretten, og godt hver ottende domsmandssag (svarende til ca. 13 pct.), der i dag behandles ved landsretterne, fremover alene vil skulle behandles af én (juridisk) dommer.<sup>8</sup>

Rørdam-udvalget fandt i forbindelse med sin behandling af forslaget, at det er en politisk afvejning, om domsmandsordningen skal ændres. Rørdam-udvalget fremhævede dog bl.a., at lægdommere udgør en væsentlig retssikkerhedsmæssig garanti for den tiltalte, og at lægdommerne ved voteringen med de juridiske dommere tilfører relevante perspektiver i forhold til både bevisbedømmelsen og balancen i strafudmålingen. Udvalget fremhævede desuden, at selvom de omfattede sager omhandler mindre alvorlig kriminalitet, betyder det ikke nødvendigvis, at der sker en mindre skønspæget bevisbedømmelse, end ved alvorlige straffesager.

Institut for Menneskerettigheder vurderer samlet set, at det vil være retssikkerhedsmæssigt betænkeligt, hvis denne del af forslaget gennemføres.

Det skyldes dels de grundlæggende hensyn til den tiltaltes retssikkerhed, som Rørdam-udvalget har fremhævet. Dels at domsmandsordningen er en vigtig forudsætning for, at den tiltalte og

---

<sup>8</sup> <https://www.ft.dk/samling/20222/almde/reu/bilag/222/2728590.pdf>, side 12, tabel 3.

befolkningen har tillid til domstolene. Doms mændene er som repræsentanter for befolkningen med til at sikre, at de afgørelser, der træffes – navnlig når det angår skyld og straf – i videst muligt omfang stemmer overens med retsfølelsen i befolkningen.

Forslaget er et fundamentalt opgør med den langvarige danske retstradition om at bruge lægdommere i strafferetsplejen, og det vil omfatte et ganske stort antal straffesager (op mod ca. 3.800 byretsager og op mod ca. 300 ankesager om året). Ændringen vil desuden betyde, at visse typer straffesager som udgangspunkt alene vil blive vurderet af én (juridisk) dommer. Det drejer sig f.eks. om sager om simpel vold, sager om blufærdighedskrænkelser, sager om brugstyveri af motorkøretøj, sager om indbrudstyveri og sager om groft hærværk.<sup>9</sup>

De straffesager, der i dag behandles uden domsmænd, er som nævnt ovenfor kendetegnende ved en betydelig enklere bevisvurdering, der typisk begrænser sig til identifikation af den tiltalte og bevisvurdering af tekniske (navnlig retskemiske) erklæringer.

De straffesager, der er omfattet af forslaget, er derimod kendetegnet ved en friere – og ofte mere kompliceret – bevisbedømmelse, og det er netop i sådanne sager, at lægdommerperspektiver er centrale, hvilket som nævnt ovenfor både er forudsat forarbejderne til grundloven og fremhævet af Rørdam-udvalget.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at den del af forslaget, der indebærer, at domsmænds medvirken undtages i alle straffesager, hvor der ikke bliver spørgsmål om højere straf end 30 dages fængsel, udgår.

#### **DEN UDVIDEDE FORENKLEDE PROCES OG EN HÆVET ANKEBEGRÆNSNING KAN UDFORDRE RETSIKKERHEDEN**

Med lovudkastet foreslås det bl.a., at den nuværende småsagsproces ændres og udvides, herunder ved at beløbsgrænsen for, hvilke sager der i udgangspunktet skal behandles efter "den forenkledede model", forhøjes til 100.000 kr. Derudover foreslås det at hæve den nuværende beløbsgrænse for, hvornår en civil sag kan ankes til landsretten uden tilladelse fra Procesbevillingsnævnet, fra 20.000 kr. til 50.000 kr.

Den forenkledede proces forudsætter, at parterne ikke har behov for advokatbistand under sagens forberedelse. I stedet skal retten varetage sagens forberedelse. Hvis en part alligevel vælger at være

---

<sup>9</sup> <https://www.ft.dk/samling/20222/almdel/reu/bilag/222/2728590.pdf>, side 12, tabel 3 og side 13, tabel 4.

repræsenteret af advokat under sagens forberedelse, kan den pågældende ikke få dækket sine advokatudgifter i den forbindelse, selvom parten vinder sagen. Det gælder uanset om parten har fået bevilliget fri proces eller har en retshjælpsforsikring (se forslaget almindelige bemærkninger, pkt. 2.5.).

Retten har dog efter retsplejelovens § 402 mulighed for at beslutte, at en sag, der er omfattet af den forenklede model, skal behandles som en almindelig civil sag, hvis sagen efter sin karakter ikke egner sig til behandling under den forenklede procesform. Sker det, vil der på almindelig vis være mulighed for at få dækket sine advokatombkostninger, herunder omkostninger til sagens forberedelse. Selvom forslaget lægger op til en sproglig justering af kriteriet i retsplejelovens § 402, for hvornår retten kan løfte en sag ud af den forenklede proces, er der ifølge bemærkningerne til forslaget ikke tilsigtet en ændring i den eksisterende brug af muligheden herfor (se de specielle bemærkninger til forslaget § 1, nr. 45).

Det betyder, at borgere, der har brug for kvalificeret juridisk rådgivning og sparring forud for en hovedforhandling eller før et eventuelt sagsanlæg, i vidt omfang er henvist til enten selv at betale en advokat eller at søge om offentlig retshjælp.

De gældende ordninger for offentlig retshjælp har imidlertid været kritiseret ganske kraftigt. Danske Advokaters og Advokatsamfundets fælles arbejdsgruppe om retshjælp udtalte f.eks. i 2016<sup>10</sup>, at der er så betydelige barrierer i adgangen til retshjælpsordningen, at den slet ikke bliver udnyttet eller ikke bliver udnyttet på en hensigtsmæssig måde. Kritikken gik blandt andet på, at der ikke er en tilstrækkelig geografisk udbredelse af tilbud om retshjælp, og at ordningerne gør det vanskeligt at rekruttere advokater til at yde retshjælp.

Forslaget om at hæve ankebegrænsningen vil i udgangspunktet omfatte alle krav, der efter påstanden har en værdi af højst 50.000 kr. Procesbevillingsnævnet vil dog kunne give tilladelse til, at sager under beløbsgrænsen kan ankes.

Forslaget vil betyde, at alle de sager, der i dag behandles som småsager (svarende til ca. 20.000 sager i 2022<sup>11</sup>) samt et ikke ubetydeligt antal

---

<sup>10</sup> <https://www.ft.dk/samling/20161/almdel/reu/bilag/124/1712324.pdf>

<sup>11</sup> <https://domstol.dk/media/egwb2vrv/modtagne-og-afsluttede-civile-sager-2022-opdelt-paa-udvalgte-sagstyper.pdf>

almindelige civile sager<sup>12</sup>, som udgangspunkt alene vil have adgang til én en-instansbehandling.

Der er ikke en selvstændig menneskeretlig beskyttelse af retten til ankebehandling i civile sager. To-instansprincippet er dog en grundpille i den danske retspleje, og ankeadgangen har væsentlig betydning for retssikkerheden, da den er med til at sikre, at der træffes materielt rigtige afgørelser. En ankebegrænsning kan derfor have stor betydning for spørgsmålet om adgang til domstolene, herunder retten til en retfærdig rettergang, som beskyttet i EMRK artikel 6.

Instituttet vurderer, at udvidelsen af den forenklede proces og forhøjelsen af ankebegrænsningen tilsammen kan medføre en svækkelse af borgernes retssikkerhed.

Det skyldes, at en-instansbehandlingen kombineret med den reducerede adgang til at få dækket udgifter til advokatbistand og den manglende reelle adgang til retshjælp samlet set indebærer en risiko for, at borgere, herunder navnlig de borgere der ikke har råd til selv at betale en advokat, ikke har reel og tilstrækkelig adgang til juridisk rådgivning.

De retssikkerhedsmæssige udfordringer, der er forbundet hermed, risikerer at blive forstærket af, at småsagerne, grundet ankebegrænsningen, i udgangspunktet ikke længere vil kunne blive undergivet den mere grundige og kvalificerede behandling, som to-instansprincippet indebærer. Det skal bl.a. ses i lyset af, at den forenklede proces alene finder anvendelse på civile sager ved byretterne, hvorfor borgerne har sædvanlig adgang til at få dækket sine advokatudgifter, herunder til sagens forberedelse, når deres sager behandles ved landsretterne.

Samlet kan forslagene gå ud over borgernes retssikkerhed og i sidste ende deres muligheder for en effektiv adgang til domstolsprøvelse.

Denne risiko er særlig udtalt på de retsområder, hvor parterne har afgørende forskellige forudsætninger for at forberede og gennemføre civile retssager. Det gælder ikke mindst borgeres sager mod offentlige myndigheder. Det skal dels ses i lyset af, at offentlige myndigheder typisk har adgang til en relativ stor, intern juridisk specialviden, ligesom offentlige myndigheder typisk har flere økonomiske ressourcer til rådighed til at søge uafhængig juridisk rådgivning.

---

<sup>12</sup> <https://domstol.dk/media/mx5jrm4p/sagsvaerdier-modtagne-almindelige-civile-sager-2022.pdf>



Det bemærkes i den forbindelse, at en central del af Danske Advokaters og Advokatsamfundets kritik af den gældende retshjælpsordning gik på, at der efter de gældende regler ikke kan gives rådgivning – ud over helt grundlæggende mundtlig rådgivning – i sager, der angår eller er under behandling ved en forvaltningsmyndighed.<sup>13</sup> Danske Advokater og Advokatsamfundet fremhævede i den forbindelse, at der er et stort udækket retshjælpsbehov i forbindelse med behandling af sager ved forvaltningsmyndigheder, som bl.a. skyldes, at forvaltningsområdet bliver mere og mere komplekst, samtidig med at forvaltningens afgørelser kan være særdeles indgribende for borgeren.<sup>14</sup>

I forlængelse af bl.a. Danske Advokaters og Advokatsamfundets kritik af den gældende retshjælpsordning, nedsatte Justitsministeriet i 2020 et lovforberedende udvalg<sup>15</sup>, der skal se på reglerne om fri proces og retshjælp. Udvalgets arbejde er imidlertid blevet udsat ad flere omgange, og det er på nuværende tidspunkt uvist, hvornår udvalget vil kunne færdiggøre sit arbejde.

For at imødekomme de retssikkerhedsmæssige udfordringer, som udvidelsen af den forenklede proces og forhøjelsen af ankebegrænsningen kan give anledning til, anbefaler Institut for Menneskerettigheder, at Justitsministeriet hurtigst muligt genoptager udvalgsarbejdet om retshjælp og fri proces, og at udvalgets anbefalinger gennemføres snarest muligt. På den måde sikres det, at alle i praksis har adgang til at få relevant og tilstrækkelig juridisk bistand og i sidste ende til at få prøvet deres sag ved domstolene.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Justitsministeriet hurtigst muligt genoptager udvalgsarbejdet om retshjælp og fri proces, og at udvalgets anbefalinger gennemføres snarest muligt.

Med venlig hilsen

Morten Chjeffer Rasmussen

CHEFKONSULENT

---

<sup>13</sup> Se retsplejelovens § 323, stk. 4, nr. 4.

<sup>14</sup> <https://www.ft.dk/samling/20161/almindel/reu/bilag/124/1712324.pdf>

<sup>15</sup> <https://www.justitsministeriet.dk/wp-content/uploads/2020/09/Kommissorium-for-Udvalg-om-revision-af-reglerne-om-retshjaelp-og-fri-proces.pdf>